Unclassified
Summer 2003
No. 84

Canadian Security Intelligence Service

Commentary

Weapons Proliferation and the Military-Industrial Complex of the PRC

Commentary reflects the personal view of the author(s) and does not imply CSIS authentication or endorsement.

Introduction

Since the 1980s, China's proliferation activities have included export of weapons and materials for the production of conventional, nuclear and chemical weapons, ballistic and cruise missiles, as well as production technology and technical assistance. This report briefly considers the relationship between the PRC's military-industrial complex and its proliferation activities. It is based on open-source materials available in North America, which have obvious limitations given the subject matter. A second caveat is that significant changes are currently taking place in many of the relevant sectors in China, including the regulatory framework, the bureaucracy responsible for implementing regulations, and the civilian and military enterprises engaged in arms production and trade.

Improving Non-Proliferation Posture...

China's non-proliferation posture improved considerably in the past decade. It indicated its commitment to multilateral arms control regimes through signing of agreements such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Chemical Weapons Convention. China has also signed a number of bilateral agreements, especially with the United States. It strengthened controls on arms exports through the Regulations on Export Control of Military Items in 1997 and the Export Control Laws on Dual Use Nuclear Goods and Related Technology the following year. These regulations were intended to make the Chinese arms export system more transparent and codified, to improve oversight procedures, and to signal China's adoption of international standards. All of these steps suggest that the Chinese leadership has been taking a longer term view of China's interests, recognizing that proliferation of weapons of mass destruction may hurt China's own interests, diminish China's international respectability, and threaten relations with the United States, on which China depends not only for the military technology it needs for its own military modernization, but also other technology, investment, and markets.

... but Continued Proliferation

Chinese entities, including the disarmingly named Shandong Arts and Crafts Corporation, have been accused of selling missile guidance equipment and fibre optics for air defences to Iraq as recently as 2001. The most recent unclassified CIA report on weapons proliferation, which covers the six-month period ending June 2002, indicates concern about Chinese as a supplier in virtually every category of weapons. It finds continued contact with Iran, and "cannot rule out... continued contacts" with Pakistan on nuclear weapons programs. It finds that China continues to provide chemical weapons, dual-use technology and equipment to Iran, and dual-use items, raw materials and technical assistance relating to missile production to Iran, Libya, North Korea and Pakistan. Lastly, it indicates that China continues to supply advanced conventional weapons, including fighter aircraft, to several countries. While China is not a major player in the international arms market, its proliferation activities are nonetheless troubling. Its sales contribute to the proliferation of weapons of mass destruction and to destabilizing "rogue" regimes, and China sells considerable amounts of dual-use technology.

Market Trends

Chinese arms exports have declined dramatically, both absolutely and as a percentage of total global arms sales, since the mid-1980s, when sales averaged $2 billion per year, and Iraq alone purchased $5 billion. Current sales are estimated at around $600 million per year, though that number spiked dramatically to almost $3 billion because of one-time sales in 1999. There are a number of reasons for the decline. The most important is a shift in global demand towards hi-tech weapons that China is not able to produce. Secondly, China has accepted bilateral commitments that restrict exports of its most competitive products, namely ballistic and cruise missile systems. Thus U.S. pressure on China to adhere to Missile Control Technology Regime led to the cancellation of sales of M-9 missiles to Iraq. The composition of China's arms sales is also shifting. Whereas in the 1980s it sold a broad range of nuclear materials and equipment and complete missile systems, its sales today are mainly dual-use nuclear, chemical and missile technology. Its only real growth area is in low-end SAMs and SSMs.

China is increasingly a supplier of last resort, supplying customers who can't afford higher quality products, or who are unable to access suppliers for political reasons. For example, Pakistan bought Chinese F-7 fighter aircraft because of a U.S embargo, because the Russian market was closed due to Moscow's closer ties with India, and because French Mirage fighters were considered too expensive. It is also a supplier of last resort in that it supplies weapons that no other country is willing to supply, such as chemical weapons equipment to Iran.

Why does China Continue to Proliferate?

In the 1980s, arms transfers were used to support Beijing's battle with Taipei for diplomatic recognition. Large sales of arms were made to Saudi Arabia, for example, in the years leading up to that country's granting recognition to the People's Republic. But this battle has now largely been won. Proliferation today remains an important part of China's foreign and security policy in other ways. For example, China has sought to strengthen Pakistan's armed forces as a buffer against India, its main perceived threat in South Asia. It has made significant transfers to oil-rich countries of the Gulf region as a means to increase Chinese political and military influence in the region, and secure future oil supplies. This is part of China's energy security policy, and of an overall strategy to counter U.S. power in the region. The Chinese have been particularly interested in arms trade with countries that U.S. energy companies may not invest in, such as Sudan, Iran, and formerly Iraq. In the past few years, China has also linked proliferation to other foreign policy issues, such as its opposition to U.S. plans for NMD/TMD and to U.S. arms sales to Taiwan. In other words, China has attempted to use weapons transfers as leverage to attain other security goals.

The Military-Industrial Complex

Economic considerations are another broad reason why China continues to proliferate. But the significance of arms sales to the Chinese economy as a whole is trivial. Rather, the economic significance is to individual entities within the military industrial complex, namely, entities that produce and trade arms, and the bureaucracies that regulate them. Both of these sectors are currently in a state of flux.

There are two distinct components to the production and sale of arms in China: military and former military enterprises such as Poly Group, and civilian defence enterprises, both state-owned and private, such as NORINCO and Huawei.

In order to increase funds for the military, in the 1980s the Chinese army was allowed to enter into profit-making businesses, under favourable tax and investment rules. By the mid-1990s, the so-called PLA Inc. included over twenty thousand companies in everything from agribusiness to electronics to tourism to arms exports. In 1998, because of concerns about corruption and discipline, the leadership ordered the PLA to divest itself of its profit-oriented businesses in exchange for increases to the military budget, and shortly thereafter declared the divestiture a success. But the PLA has not completely withdrawn from the economy, nor have divested firms completely severed their ties with the PLA.

These issues are best illustrated by the example of Poly Technologies, founded in the 1980s by the son of a PLA marshal, and currently headed by the son in law of Deng Xiaoping. Before 1998, Poly was one of the major exporters of weapons and technology from China. It had several U.S. subsidiaries involved in technology acquisition, and representative offices in Rangoon, Bangkok and Islamabad. Its employees were implicated in the 1996 attempt to smuggle AK-47s into the U.S. The effects of the divestiture order on Poly are not entirely clear. Its arms-trading entities are believed to have been retained by the newly created General Armaments Division of the PLA, where they are not easily subject to civilian control.

Now known as China Poly Group, the divested Poly has diversified into a broad conglomerate, active in tourism, infrastructure construction and real estate (It has even brokered a deal to buy Bombardier jets for China's PLA run airline). China Poly Ventures Company, a Poly subsidiary, is believed by U.S. intelligence to have transferred production technology for Pakistan Ghauri medium range ballistic missile in 1999, and possibly later. Newly independent firms have strong economic incentives to continue arms sales, since their management is now responsible for profit and loss for the enterprise. Many managers of Poly and firms like it are former military officers or family members, who retain close ties to high government officials, which makes these enterprises difficult to control. On the other hand, divestiture probably weakened bureaucratic relationships which enabled proliferation activities in the past. For example, Poly is believed to have influenced defence production and procurement entities to over-supply the PLA arsenal, with Poly then selling the surplus abroad at reduced prices. It is unlikely that Poly and firms like it will continue to exercise such influence, which will make their arms exports less profitable.

The second wing of arms production in China is the civilian defence industry. This can be further divided into the state-owned and the private sector, each of which is probably involved in international arms sales in a slightly different way. The five major state-owned defence industry conglomerates have no formal links to the PLA, and are controlled by China's State Council through the Commission of Science, Technology and Industry for National Defence (COSTIND). Protected from competition for political and security reasons, the state-owned defence industrial complex is a bloated and inefficient sector, which employs about 10% of China's total industrial workforce.

Recognizing the need to reform this sector, China's leadership announced in 1998 a plan for widespread reform. Unlike the divestiture of PLA Inc, the thrust of this reform was conversion, which really meant diversification of production to civilian products. Massive subsidies were provided to accomplish this. The best-known defence conglomerate is NORINCO, the corporation formed out of the former ordinance ministry (Fifth Ministry of Machine Building). It now has 800 000 employees working in over 200 subsidiaries, including 11 in the U.S. While it now also produces civilian products, its arms-related products include armoured vehicles, howitzers, mortars, rocket launchers, anti-aircraft weapons, anti-tank missile systems, small arms, ammunition, explosives, and nuclear, biological and chemical protection systems.

NORINCO and its subsidiaries have long been of security concern. As early as 1984, the firm was named in documents relating to attempts to smuggle military related high-tech items from the USA to China. Three employees of NORINCO were sentenced to jail terms in China in the case of smuggled AK-47s to the US in the late 1990s. NORINCO continues to engage in sales of conventional weapons abroad. In March 2000, it sold US $65.9 million in arms including anti-personnel shells and assault rifle grenades to the government of Zimbabwe. Recently announced upgrades to Pakistan's T-59 Al Zarrar tank were the result of cooperation with NORINCO. More recently, on 23 May 2003, the U.S. State Department issued a two-year ban on imports of products from NORINCO and subsidiaries to the United States, charging that the entity had sold rocket fuel and missile components to the Shahid Hemmat Industrial Group, the Iranian government agency in charge of developing and producing ballistic missiles. The ban will affect at least US$200 million in goods, and, according to CIA estimates, as much as five times that figure if U.S. customs can identify all of NORINCO subsidiaries, which export everything from toys and shoes (Wal-Mart is a major purchaser) to auto parts and aluminum heat sinks for computers. Other firms in this category, such as China Precision Machinery Import-Export Corporation, and China Great Wall Industrial Corporation, are among those currently sanctioned by the U.S. for illegal transfers of weapons, dual-use material and technology to Iran.

State-owned defence producers are under great pressure to become profitable. But conversion has not been very successful, for many firms have been unable to find civilian products in which they are competitive. This increases the likelihood that they may engage in weapons transfers. Moreover, as part of the conversion process, the number of enterprises has proliferated greatly, making monitoring extremely difficult. Reports indicate that not even NORINCO itself is clear about the number of its subsidiaries in south China. Companies in this sector still have powerful patrons in the government, army and party. Concern about the consequences of large-scale unemployment and

social unrest should state-owned enterprises become insolvent ensures continues subsidies and lax monitoring. On the other hand, for historical reasons, most of the firms in this category are not able to produce the hi-tech weapons demanded by international buyers.

Besides state-owned defence producers, China also has private companies involved in defence production, such as the telecom firm Huawei. With offices in Cuba, Iran, and Burma, Huawei has been a major supplier of dual-use telecom equipment. In 2001, its Indian subsidiary was accused of tailoring a commercial order for the Taliban regime in Afghanistan. Also in 2001, Huawei supplied Iraq with fibre optics to link its radar and anti-aircraft systems, triggering U.S. and U.K. bombings. Private defence firms often also enjoy the shielding of powerful patrons. Huawei was founded by a former PLA officer, and benefitted from early sales to the PLA. But it also receives state support in the form of tax privileges and state-sponsored credit because it has been designated a "national champion" of new technology. Its supporters have included top general Yang Shangkun and head of the China International Trade and Investment Corporation, Wang Jun (also president of Poly). Unlike state-owned defence producers, private firms are more likely to be profitable. A further level of complexity in their proliferation activity is that foreign firms seeking to do business with them may try to shield them from U.S. sanctions.

Arms and Arms-control Bureaucracies

Since 1998, COSTIND has had ultimate regulatory responsibility for the defence industry in China. It determines which military and nuclear goods may be exported, and monitors the process of export licensing. It is not clear however how COSTIND assesses that process, nor how it consults with other relevant agencies, such as the General Armaments Division of the PLA, and the Foreign Affairs Office of the Ministry of National Defence (there are rumours of a turf war between these latter two agencies). An even more fundamental question is the extent to which agencies in Bejing can control what the firms discussed above do. There has long been debate about this question, though as a recent Rand study points out, the Chinese government has always claimed that it does control all proliferation activities of Chinese firms, and that all exports are authorized. Certainly, the proliferation of firms caused by the divestiture of PLA Inc., the conversion of the civilian defence industry, and the growth of the non-state hi-tech sector make it much harder for the state to monitor proliferation activities. This is particularly true of dual-use technology. In the most well-known case in recent years, ring magnets were sold by the China National Nuclear Corporation to a lab linked to the Pakistani nuclear weapons project. But the magnets did not fall under an export control list, nor was the value of the transaction above the threshold to trigger other review mechanisms.

In late 2002, the PRC government issued a series of more comprehensive export control regulations, including Regulations on Export Control of Missiles and Missile-related Items and Technologies, Regulations on Export Control of Dual-use Biological Agents and Related Equipment and Technologies, and Measures on Export Control of Certain Chemicals and Related Equipment and Technologies. The measures include licensing and application systems, provisions for criminal prosecution, and guarantees from purchasers, and are intended to strengthen export controls to prevent diversion of dual-use technologies. While the timing of these documents was surely linked

to the summit between Jiang Zemin and George Bush, they must nonetheless have been in the works for some time. Of course, the rigour with which these new controls are implemented and enforced, not the regulations themselves, will determine their ultimate significance. In the short term, this is likely to be a most significant issue, as the Chinese government itself is engaged in a major campaign to streamline and downsize its bureaucracy. Coupled with the uncertainties that persist about the regulatory process, this does not inspire confidence in the ability of the government to enforce its regulations.

A group of Harvard scholars who visited China in January 2003 report evidence that the Chinese government finally means business on proliferation. Besides the 2002 regulations, their evidence includes statements for reliable sources that China's new leaders intend to delink arms-control from other security concerns in negotations with the U.S., and the transfer of the hardline Sha Zukang from the head of the arms control office of the Ministry of Foreign Affairs. Hu Jintao, they report, is committed to arms control because of the implications for China's international reputation, the need to improve relations with the U.S., and recognition of the dangers of proliferation to China's long- term interests.

China's response to the NORINCO sanctions is less encouraging. The U.S. apparently issued two warnings last year about NORINCO's ties with Iran, to which Beijing did not react. On May 27, China's Foreign Ministry responded angrily to the sanctions, insisting that China is a responsible government that has strictly enforced its own regulations, and denying that NORINCO had provided assistance to Iran. It is too early to tell whether the tougher U.S. line on Chinese proliferation will persist, or what the long-term effects on the behaviour of both Chinese government and Chinese arms producers will be.

As the discussion above has illustrated, significant problems remain. Some security considerations continue to support proliferation, but there are also strong policy arguments against. The economic considerations are minimal to the country as a whole. However, a variety of actors within the military-industrial complex do have strong economic incentives to continue arms sales, and enjoy considerable patronage and protection from domestic and international monitoring. The bureaucratic and regulatory changes to China's arms export regime, while promising, are not in themselves sufficient to limit proliferation. That will depend on the rigour with which the regulations are enforced, and the erosion of the close and complex ties between arms producers, the PLA, and state officials. In the short term therefore, the possibility of illicit arms sales and other forms of proliferation will probably increase, even as the long-term prospects for more institutionalized oversight have improved.

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/84

Commentary is a regular publication of the Research, analysis and production Branch of CSIS. Inquiries regarding submissions may be made to the Director General of the Research, analysis and production Branch at the following address: Box 9732, Stn. "T", Ottawa, Ont., K1G 4G4, or by fax at (613) 842-1312. Consult our World Wide Web site on the Internet for back issues of *Commentary*: http://www.csis-scrs.gc.ca

Non classifié
Été 2003
N° 84

Service canadien du renseignement de sécurité

Commentaire

La prolifération des armes et le complexe militaro-industriel de la RPC

Commentaire exprime les opinions des auteurs et ne suppose pas que le SCRS y souscrit ou en endosse l'authenticité.

Introduction

Depuis les années 80, les activités de prolifération de la Chine comprennent l'exportation d'armes et de matériaux liés à la production d'armes conventionnelles, nucléaires et chimiques, de missiles balistiques et de croisière, ainsi que de technologies liées à la production et d'assistance technique. Le présent rapport examine brièvement la relation entre le complexe militaro-industriel de la RPC et ses activités de prolifération. Il repose sur les documents de sources ouvertes disponibles en Amérique du Nord, dont les limites sont évidentes compte tenu du sujet traité. Une deuxième mise en garde s'impose : des changements importants ont été amorcés dans bon nombre des secteurs compétents en Chine, dont le cadre de réglementation, la bureaucratie chargée d'appliquer les règlements et les entreprises civiles et militaires engagées dans la production et le commerce des armes.

Amélioration de la position à l'égard de la non-prolifération...

La position de la Chine à l'égard de la non-prolifération s'est améliorée considérablement depuis dix ans. La RPC s'est engagée à l'égard des régimes multilatéraux de contrôle des armements en signant des accords comme le Traité sur la non-prolifération du nucléaire et la Convention sur les armes chimiques. Elle a aussi signé un certain nombre d'accords bilatéraux, notamment avec les États-Unis. Elle a renforcé les contrôles des exportations d'armes en adoptant son règlement sur le contrôle des exportations d'articles militaires en 1997 et ses lois sur le contrôle des exportations d'articles nucléaires à double usage et des technologies connexes l'année suivante. Ces règles avaient pour but de rendre le système chinois d'exportation d'armes plus transparent et codifié, d'améliorer les procédures de surveillance et de montrer que la Chine se conforme aux normes internationales. Toutes ces mesures semblent indiquer que les dirigeants chinois ont pensé aux intérêts de la Chine à plus long terme, conscients que la prolifération des armes de destruction massive pourrait nuire à ses propres intérêts, diminuer sa respectabilité à l'échelle internationale et menacer ses relations avec les États-Unis, relations dont elle dépend non seulement pour la technologie militaire dont elle a besoin pour sa propre militarisation, mais aussi pour d'autres technologies, investissements et marchés.

... mais poursuite des activités de prolifération

Des organismes chinois, y compris celui qui porte le nom désarmant de Shandong Arts and Crafts Corporation (Société des arts et métiers de Shandong), sont accusés d'avoir vendu à l'Irak des systèmes de guidage de missiles et des fibres optiques pour la défense antiaérienne pas plus tard qu'en 2001. Dans son rapport non classifié le plus récent sur la prolifération des armes, qui porte sur la période de six mois se terminant en juin 2002, la CIA dit craindre que la Chine ne fournisse presque toutes les catégories d'armes. Elle constate que le lien n'est pas rompu avec l'Iran et ne peut écarter la possibilité que des contacts soient maintenus avec le Pakistan dans le cadre de programmes d'armements nucléaires. Elle note que la Chine continue de fournir de l'équipement et de la technologie à double usage liés aux armes chimiques à l'Iran et des articles à double usage, des matières premières et de l'assistance technique en vue de la production de missiles à l'Iran, à la

Libye, à la Corée du Nord et au Pakistan. Enfin, elle affirme que la Chine continue de fournir des armes conventionnelles perfectionnées, y compris des avions de combat, à plusieurs pays. La Chine n'est pas un intervenant important sur le marché international des armes, mais ses activités de prolifération n'en sont pas moins préoccupantes. Ses ventes contribuent à la prolifération des armes de destruction massive, elle vend à des régimes « voyous » déstabilisants et elle vend des quantités considérables de technologies à double usage.

Tendances du marché

Les exportations d'armes de la Chine ont énormément diminué, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage du total des ventes d'armes à l'échelle mondiale, depuis le milieu des années 80, lorsque les ventes étaient en moyenne de 2 milliards de dollars par année et que l'Irak à lui seul en achetait pour 5 milliards de dollars. À l'heure actuelle, les ventes sont estimées à environ 600 millions de dollars par année, bien que ce chiffre ait connu une pointe spectaculaire à environ 3 milliards de dollars à cause de ventes ponctuelles en 1999. Il y a plusieurs raisons à cette diminution. La plus importante est la réorientation de la demande mondiale vers les armes de pointe que la Chine est incapable de produire. En deuxième lieu viennent les engagements bilatéraux que la Chine a pris et qui restreignent les exportations de ses produits les plus concurrentiels, à savoir les systèmes de missiles balistiques et de croisière. C'est ainsi que les pressions exercées sur elle par les États-Unis pour qu'elle adhère au Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles ont entraîné l'annulation de ventes de missiles M-9 à l'Irak. Enfin, la composition des ventes d'armes de la Chine change également : alors que dans les années 80 elle vendait un large éventail d'équipements et de matières nucléaires ainsi que des systèmes de missiles complets, aujourd'hui elle vend surtout de la technologie nucléaire, chimique et relative aux missiles à double usage. Elle ne connaît qu'un seul véritable secteur de croissance, celui des systèmes SAMs et SSMs de bas de gamme.

De plus en plus, la Chine est un fournisseur de dernier recours, approvisionnant les clients qui ne peuvent se payer des produits de plus haute qualité ou qui sont incapables d'avoir accès aux fournisseurs pour des raisons politiques. Par exemple, le Pakistan a acheté un avion de combat F-7 chinois parce qu'il faisait l'objet d'un embargo des États-Unis, parce que le marché russe lui était fermé en raison des liens plus étroits entretenus par Moscou avec l'Inde et parce que les avions de combats Mirage français étaient considérés comme trop coûteux. Elle est aussi un fournisseur de dernier recours en ce sens qu'elle fournit des armes qu'aucun autre pays n'est prêt à fournir, comme de l'équipement lié aux armes chimiques à l'Iran.

Pourquoi la Chine poursuit-elle ses activités de prolifération?

Dans les années 80, Beijing s'est servi des transferts d'armes pour soutenir la bataille qu'elle livrait à Taïpei pour la reconnaissance diplomatique. Par exemple, elle a vendu des quantités importantes d'armes à l'Arabie saoudite au cours des années qui ont précédé la reconnaissance de la République populaire par ce pays. Cependant, cette bataille est en grande partie gagnée maintenant. Si la prolifération reste une part importante de la politique étrangère et de sécurité de la Chine de nos jours, c'est pour d'autres raisons. Ainsi, la Chine a cherché à renforcer les forces armées du Pakistan

pour qu'elles lui servent de tampon contre l'Inde, qu'elle perçoit comme la principale menace en Asie du Sud. Elle a fait des transferts considérables vers des pays riches en pétrole de la région du Golfe pour accroître son influence politique et militaire sur la région et assurer ses futurs approvisionnements en pétrole. Cela fait partie de sa politique de sécurité énergétique, ainsi que d'une stratégie globale visant à contrer la puissance des États-Unis dans la région. Les Chinois se sont particulièrement intéressés au commerce des armes avec les pays dans lesquels les pétrolières américaines ne peuvent pas investir, comme le Soudan, l'Iran et autrefois l'Irak. Au cours des dernières années, la Chine a aussi établi un lien entre la prolifération et d'autres questions de politique étrangère, comme son opposition aux projets américains de bouclier antimissiles (NMD/TMD) et aux ventes d'armes par les États-Unis à Taïwan. Autrement dit, la Chine tente d'utiliser les transferts d'armes comme moyen de pression pour atteindre d'autres objectifs en matière de sécurité.

Le complexe militaro-industriel

Des considérations d'ordre économique sont une autre raison majeure pour laquelle la Chine poursuit ses activités de prolifération. Cependant, les ventes d'armes sont insignifiantes pour l'économie de la Chine dans son ensemble. Elles sont plutôt importantes sur le plan économique pour diverses entités à l'intérieur du complexe militaro-industriel, c'est-à-dire les organismes qui produisent et vendent les armes et les bureaucraties qui les réglementent. À l'heure actuelle, ces deux secteurs changent sans arrêt.

Le secteur de la production et la vente d'armes en Chine peut être subdivisé en deux éléments distincts : les entreprises militaires passées et présentes, comme le Groupe Poly, et les entreprises civiles de la défense, qu'elles soient gouvernementales ou privées, comme NORINCO et Huawei.

Pour arrondir les budgets militaires dans les années 80, l'armée chinoise a été autorisée à effectuer des opérations commerciales à but lucratif, aux termes de règles fiscales et d'investissement favorables. Vers le milieu des années 90, l'« APL Inc. » comprenait plus de vingt mille entreprises dans tous les secteurs, des affaires agricoles à l'électronique en passant par le tourisme et l'exportation d'armes. En 1998, préoccupés par la corruption et la discipline, les dirigeants ont ordonné à l'APL de se départir de ses entreprises à but lucratif en échange d'augmentations du budget militaire et ont déclaré peu après que le dessaisissement avait été un succès. Cependant, l'APL ne s'est pas retirée complètement de l'économie, tout comme les entreprises cédées n'ont pas rompu tous liens avec elle.

L'exemple de Poly Technologies, fondée dans le courant des années 80 par le fils d'un prévôt de l'APL et actuellement dirigée par le gendre de Deng Xiaoping, est particulièrement éloquent. Avant 1998, Poly était un des principaux exportateurs d'armes et de technologies de la Chine. Elle avait plusieurs filiales américaines chargées d'acquérir des technologies ainsi que des bureaux de représentants à Rangoon, Bangkok et Islamabad. Ses employés ont été impliqués dans la tentative d'entrée en fraude d'AK-47 aux États-Unis en 1996. Les répercussions de l'ordre de dessaisissement sur Poly ne sont pas totalement claires. Ses éléments liés au commerce des armes auraient été

conservés par la Division générale des armements de l'APL, nouvellement créée, où ils ne peuvent pas facilement être assujettis à un contrôle civil.

Maintenant connue sous le nom de China Poly Group (Groupe Poly Chine), Poly s'est diversifiée en un vaste conglomérat, actif dans le tourisme, la construction des infrastructures et l'immobilier (elle a même joué un rôle d'intermédiaire pour la conclusion d'un marché visant à acheter des avions à réaction de Bombardier pour la compagnie aérienne chinoise administrée par l'APL). D'après les services de renseignements américains, la China Poly Ventures Company (Société d'investissement Poly Chine), filiale de Poly, aurait transféré des technologies liées à la production des missiles balistiques à moyenne portée Ghauri du Pakistan en 1999, et peut-être plus tard. Les entreprises nouvellement indépendantes sont fortement motivées sur le plan économique à poursuivre les ventes d'armes, puisque leurs dirigeants sont maintenant responsables des profits et des pertes de l'entreprise. Bon nombre des gestionnaires de Poly et d'entreprises comme elle sont d'anciens militaires ou des parents, qui entretiennent toujours des liens étroits avec les hautes personnalités officielles, ce qui rend ces entreprises difficiles à contrôler. Par contre, le dessaisissement a probablement affaibli les relations bureaucratiques sur lesquelles s'appuyaient les activités de prolifération par le passé. Par exemple, auparavant, Poly aurait influencé des organismes liés à la production de défense et à l'approvisionnement militaire pour qu'ils surapprovisionnent l'arsenal de l'APL, Poly vendant ensuite les surplus à l'étranger à prix réduits. Il est improbable que Poly et les entreprises comme elle continueront d'exercer une telle influence, ce qui rendra leurs exportations d'armes moins payantes.

L'industrie civile de la défense est le deuxième élément de la production des armes en Chine. Il peut être subdivisé en deux : les entreprises qui appartiennent à l'État et le secteur privé, chacun étant probablement engagé dans les ventes internationales d'armes d'une façon légèrement différente. Les cinq principaux conglomérats de l'industrie de la défense appartenant à l'État n'ont pas de liens officiels avec l'APL et sont contrôlés par le Conseil des affaires d'État de la Chine par l'entremise de la Commission des sciences, de la technologie et de l'industrie pour la défense nationale (COSTIND). Protégé contre la concurrence pour des raisons politiques et de sécurité, le complexe industriel de défense appartenant à l'État est un secteur gonflé et inefficace, qui emploie environ 10 % de tous les travailleurs industriels de la Chine.

Conscients de la nécessité de réformer ce secteur, les dirigeants chinois ont annoncé en 1998 un plan de réforme générale. Contrairement au dessaisissement de l'« APL Inc. », cette réforme était axée sur la conversion, l'objectif étant en réalité de diversifier la production pour fabriquer plutôt des produits civils. Des subventions massives ont été versées dans ce but. Le conglomérat de la défense le mieux connu est NORINCO, société formée à partir de l'ancien ministère du Matériel militaire (cinquième ministère des Équipements mécaniques), qui compte maintenant 800 000 employés travaillant dans plus de 200 filiales, dont 11 aux États-Unis. Bien qu'elle produise maintenant aussi des produits civils, ses produits liés aux armes comprennent des véhicules blindés, des obusiers, des mortiers, des lance-roquettes, des armes antichars, des systèmes de missiles antichars, de petites armes, des munitions, des explosifs et des systèmes de protection contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques.

NORINCO et ses filiales suscitent depuis longtemps des préoccupations sur le plan de la sécurité. Dès 1984, le nom de l'entreprise figurait dans des documents sur les tentatives d'introduction clandestine en Chine d'articles de haute technologie liés au militaire en provenance des États-Unis. Trois employés de NORINCO ont été condamnés à des peines de prison en Chine dans l'affaire des AK-47 introduits en fraude aux États-Unis à la fin des années 90. NORINCO continue de vendre des armes conventionnelles à l'étranger. En mars 2000, elle a vendu pour 65,9 millions de dollars américains en armes, incluant des obus antipersonnel, des fusils d'assaut et des grenades, au gouvernement du Zimbabwe. Les améliorations apportées au char Al Zarrar T-59 du Pakistan, et annoncées récemment, ont été le résultat d'une coopération avec NORINCO. Plus récemment, le 23 mai 2003, le Département d'État américain a décrété une interdiction de deux ans des importations de produits de NORINCO et de ses filiales aux États-Unis, accusant l'organisme d'avoir vendu du propergol et des composants de missiles au Groupe industriel Shahid Hemmat, organisme du gouvernement iranien responsable de la mise au point et de la production de missiles balistiques. L'interdiction aura des répercussions sur au moins 200 millions de dollars américains en biens et, d'après les estimations de la CIA, jusqu'à cinq fois ce chiffre si les douaniers américains arrivent à identifier toutes les filiales de NORINCO, qui exporte tout, depuis les jouets et les souliers (Wal-Mart est un acheteur important) jusqu'aux pièces de rechange pour automobiles ou aux refroidisseurs en aluminium pour ordinateurs. D'autres entreprises de cette catégorie, comme la China Precision Machinery Import-Export Corporation (Société nationale chinoise d'import-export de machines d'usinage de précision) et la China Great Wall Industrial Corporation (Société industrielle chinoise Great Wall), sont parmi celles qui sont actuellement frappées par les sanctions prises par les États-Unis à la suite de transferts illégaux d'armes, de technologies et de matériaux à double usage à l'Iran.

Les producteurs de matériel de défense appartenant à l'État sont soumis à de fortes pressions pour que leurs opérations deviennent lucratives. Cependant, la conversion n'a pas toujours été très réussie, et de nombreuses entreprises ont été incapables de trouver des produits civils pour lesquels elles sont concurrentielles. Les risques qu'elles s'engagent dans des transferts d'armes sont alors plus grands. Qui plus est, dans le cadre du processus de conversion, le nombre des entreprises a beaucoup augmenté, ce qui rend la surveillance extrêmement difficile. D'après les rapports, même NORINCO est dans le flou quant au nombre de ses filiales dans le sud de la Chine. Les entreprises de ce secteur ont encore de puissants clients à l'intérieur du gouvernement, de l'armée et du parti. La peur des conséquences de l'agitation sociale et du chômage à grande échelle qu'entraînerait l'insolvabilité de ces entreprises d'État assure le maintien des subventions et le relâchement de la surveillance. Par contre, pour des raisons historiques, la plupart des entreprises de cette catégorie sont incapable de produire les armes de pointe exigées par les acheteurs internationaux.

Outre les producteurs de matériel de défense appartenant à l'État, la Chine a des entreprises privées engagées dans la production de défense. Ainsi, l'entreprise de télécommunications Huawei, qui a des bureaux à Cuba, en Iran et en Birmanie, est un fournisseur important d'équipement de télécommunication à double usage. En 2001, sa filiale indienne a été accusée d'avoir adapté une commande pour le régime des talibans en Afghanistan. Toujours en 2001, Huawei a fourni à l'Irak des fibres optiques pour raccorder ses systèmes radar et antiaériens, ce qui a donné lieu à des

bombardements américains et britanniques. Les entreprises privées de défense bénéficient aussi souvent de la protection de puissants clients. Huawei a été fondée par un ancien officier de l'APL et a profité de ventes rapides à cette dernière. Cependant, elle a aussi reçu un soutien de l'État sous la forme de privilèges fiscaux et de crédits parrainés par l'État parce qu'elle compte parmi les « champions nationaux » de la nouvelle technologie. Ses partisans comprennent le général en chef Yang Shangkun et le chef de la China International Trade and Investment Corporation (Société internationale chinoise de commerce et d'investissement), Wang Jun (qui est aussi président de Poly). Les entreprises privées sont plus susceptibles d'être lucratives que les producteurs de matériel de défense appartenant à l'État. Leurs activités de prolifération atteignent un autre niveau de complexité lorsque les entreprises étrangères qui cherchent à faire des affaires avec elles essaient de les protéger contre les sanctions américaines.

Armes et bureaucraties de contrôle des armements

Depuis 1998, la COSTIND est investie de la responsabilité ultime en matière de réglementation pour l'industrie de défense en Chine. Elle détermine quels biens militaires et nucléaires peuvent être exportés et supervise le processus d'octroi des licences d'exportation. Cependant, la façon dont la COSTIND évalue ce processus n'est pas claire, ni la façon dont elle consulte d'autres organismes compétents, comme la Division générale des armements de l'APL et le Bureau des affaires étrangères du ministère de la Défense nationale (le bruit court que ces deux derniers organismes se livrent une guerre de territoire). La mesure dans laquelle des organismes à Beijing peuvent contrôler ce que font les entreprises dont il a été question ci-dessus est une question plus fondamentale encore. Cette question a fait l'objet d'un long débat, quoique, comme le signale une récente étude de la Rand Corporation, le gouvernement chinois ait toujours affirmé qu'il ne contrôle pas toutes les activités de prolifération des entreprises chinoises, et que toutes les exportations sont autorisées. La prolifération des entreprises causée par le dessaisissement de l'« APL Inc. », la conversion de l'industrie civile de défense et la croissance du secteur non gouvernemental de la haute technologie font qu'il est certainement plus difficile pour l'état de contrôler les activités de prolifération. C'est particulièrement vrai pour les technologies à double usage. Dans l'affaire la mieux connue des dernières années, la China National Nuclear Corporation (Société nucléaire nationale chinoise) a vendu des aimants toriques à un laboratoire associé au projet pakistanais d'armement nucléaire. Ces aimants ne figuraient pas sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée, et la valeur de la transaction était inférieure à la limite qui déclenche d'autres mécanismes d'examen.

À la fin de 2002, le gouvernement de la RPC a adopté une série de règlements plus détaillés sur le contrôle de l'exportation, dont le Règlement sur le contrôle de l'exportation des missiles et des articles et technologies liés aux missiles, le Règlement sur le contrôle de l'exportation des agents biologiques à double usage et de l'équipement et des technologies connexes ainsi que les Mesures sur le contrôle de l'exportation de certains produits chimiques et de l'équipement et des technologies connexes. Les mesures comprennent les systèmes de demande et d'octroi de licences, les dispositions relatives aux poursuites au criminel et les garanties des acheteurs et elles visent à renforcer les contrôles de l'exportation afin d'empêcher le détournement de technologies à double usage. Bien que le moment choisi pour publier ces documents ait sûrement été lié au sommet entre

Jiang Zemin et George Bush, ils devaient néanmoins être en cours de rédaction depuis un certain temps. Évidemment, la rigueur avec laquelle ces nouveaux contrôles seront instaurés et exercés, et non les règlements eux-mêmes, en déterminera la portée en bout de ligne. À court terme, il est probable qu'il s'agira d'une question des plus importantes, le gouvernement chinois lui-même étant engagé dans une vaste campagne de rationalisation et de dégraissage de sa bureaucratie. Étant donné les incertitudes qui persistent au sujet du processus de réglementation, cela n'inspire pas confiance dans la capacité du gouvernement d'appliquer ses règlements.

Un groupe d'universitaires de Harvard de passage en Chine en janvier 2003 a rapporté des informations prouvant qu'enfin le gouvernement chinois ne plaisante pas avec la prolifération. Outre les règlements de 2002, ces preuves comprennent des déclarations de sources fiables selon lesquelles les nouveaux dirigeants de la Chine ont l'intention de séparer le contrôle des armes des autres préoccupations liées à la sécurité dans les négociations avec les États-Unis, et la mutation de l'intransigeant Sha Zukang qui n'est plus chef du bureau de contrôle des armes du ministère des Affaires étrangères. D'après les universitaires, Hu Jintao est déterminé à contrôler les armes parce que cela se répercute sur la réputation internationale de la Chine, qu'il lui faut améliorer les relations avec les États-Unis et qu'il est conscient des dangers de la prolifération pour les intérêts de la Chine à long terme.

La réaction de la Chine aux sanctions imposées à NORINCO est moins encourageante. Apparemment, Washington avait donné deux avertissements à Beijing l'an dernier au sujet des liens de NORINCO avec l'Iran, avertissements auxquels Beijing n'avait pas répondu. Le 27 mai, le ministère des Affaires étrangères de la Chine a réagi avec colère aux sanctions, soutenant que la Chine est un gouvernement responsable qui applique strictement ses propres règlements et niant que NORINCO soit venue en aide à l'Iran. Il est encore trop tôt pour dire si la position plus dure des États-Unis face aux activités de prolifération de la Chine persistera ou quels en seront les effets à long terme sur le comportement du gouvernement chinois et des producteurs d'armes chinois.

Comme l'examen qui précède le démontre, d'importants problèmes persistent. Si la prolifération comporte toujours certains avantages sur le plan de la sécurité, elle présente aussi de sérieux inconvénients sur le plan politique. Les considérations d'ordre économique sont minimales pour le pays dans son ensemble. Cependant, divers intervenants à l'intérieur du complexe militaro-industriel sont fortement motivés sur le plan économique à poursuivre les ventes d'armes, et bénéficient de faveurs importantes ainsi que d'une protection contre la surveillance à l'échelle nationale et internationale. Bien que prometteurs, les changements bureaucratiques et réglementaires apportés au régime d'exportation d'armes de la Chine ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour limiter la prolifération. Tout dépendra de la rigueur avec laquelle les règlements seront appliqués et de l'érosion des liens étroits et complexes entre les producteurs d'armes, l'APL et les représentants officiels de l'État. Par conséquent, la possibilité de ventes d'armes illicites et d'autres formes de prolifération augmentera probablement à court terme, même si les perspectives d'une surveillance plus institutionnalisée sont meilleures à long terme.

ISSN 1192-277X
Catalogue JS73-1/84

Commentaire est publié régulièrement par la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production du SCRS. Si vous avez des questions sur la teneur du document, veuillez vous adresser au directeur général de la Direction de la recherche, de l'analyse et de la production à l'adresse suivante : C.P. 9732, Succursale « T », Ottawa (Ontario), K1G 4G4; ou par télécopieur au (613) 842-1312. Consultez notre site Internet pour les numéros antérieurs de *Commentaire* : http://www.csis-scrs.gc.ca